



VIVES

# Briefings

2011

13 JANUARI

## Een Kritische Evaluatie van de Studie Vanraes: “720 miljoen extra voor Brussel”

**Geert Jennes**

[Geert.Jennes@econ.kuleuven.be](mailto:Geert.Jennes@econ.kuleuven.be)

[tel] +32 16 37 35 31

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, is een economisch onderzoekscentrum dat via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als interfacultair onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Als interuniversitair centrum werkt Vives ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

# Een Kritische Evaluatie van de Studie Vanraes: “720 miljoen extra voor Brussel”<sup>1</sup>

*Geert Jennes*

*In een nieuwe studie uitgevoerd door de FUSL in opdracht van de Brusselse minister van financiën (Verdonck et al., 2010) worden de gemiste inkomsten en de niet-gefinancierde kosten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG) berekend op 720 miljoen euro. In een kritische evaluatie van deze studie besluiten we dat deze 720 miljoen euro een aanzienlijke overschatting inhoudt:*

- 1) een aantal bestaande kostencompensaties alsook de rendabele belastbare basis van het BHG worden door de studie niet meegerekend;*
- 2) voor sommige kosten wordt tweemaal een compensatie gevraagd;*
- 3) bepaalde gemiste inkomsten zijn het gevolg van de institutionele keuze van Brussel om een gewest te zijn;*
- 4) en er worden geen voorstellen ontwikkeld tot besparingen aan de uitgavenzijde, terwijl deze wenselijk lijken volgens een vergelijking van uitgavenstructuur en – volume van de 3 Belgische gewesten.*

*We pleiten dan ook voor het uitvoeren van een omvattende kosten-batenanalyse van de hoofdstedelijke functie van Brussel, teneinde dit belangrijke debat binnen de Belgische institutionele context te helpen beslissen. Ook zou onderzoek welkom zijn naar de oorzaken van de geringe bijdrage van Brussel tot de interregionale transferten van overheidsmiddelen in België in vergelijking met de meeste andere hoofdsteden van de EU15.*

---

<sup>1</sup> Met dank aan Stefaan Decramer, Danny Geerts, Joep Konings, Jan Van Doren en Tom Van Puyenbroeck voor hun input.

## Inleiding

Nadat de vraag van de Franstalige partijen voor een herfinanciering van Brussel van 500 miljoen euro per jaar vorige zomer niet door de regeringsonderhandelingen was geraakt, stelde de Brusselse regering in oktober 2010 een nieuwe studie voor, die deze financieringsbehoefte op 720 miljoen euro per jaar raamt.<sup>2</sup> (Verdonck e.a. 2010) Deze 720 miljoen is wat de studie berekent als het verschil tussen extra kosten die Brussel draagt wegens haar groot- en hoofdstedelijke functie (in totaal volgens de studie 1,2 miljard euro) en de extra inkomsten die zij nu al krijgt vanwege de federale overheid.

De grootste geraamde jaarlijkse meerkosten zijn:

1. Het ontbreken van een compensatiefonds voor Brussel gefinancierd met bijdragen uit de Rand rond Brussel (437 miljoen)
2. Kosten veroorzaakt door pendelaars (235 miljoen)
3. Schaalnadelen van een klein gewest (90 miljoen)
4. Grootstedelijke kansarmoede (90 miljoen)
5. Belastingvrijstellingen voor o.m. EU en NAVO (312 miljoen)

Deze zouden totnogtoe slechts voor een deel worden gecompenseerd, met een niet-gedekte meerkost van 720 miljoen euro tot gevolg.

De verdienste van de nieuwe studie is dat zij opnieuw de nood aan een omvattende -en liefst internationaal vergelijkende- kosten-baten-analyse (KBA) van de hoofd- en grootstedelijke rol van Brussel op de agenda heeft geplaatst. In afwachting van een dergelijke grondige analyse wensen we ons hier te beperken tot het plaatsen van een aantal kritische bedenkingen bij deze geraamde meerkosten. We doen dit op 2 manieren. In de eerste paragraaf gaan we dieper in op de vijf voornaamste argumenten die worden aangehaald ter verantwoording van de geraamde financieringsbehoefte van 720 miljoen euro. In een tweede paragraaf benaderen we de financieringsbehoeften van Brussel vanuit een ruimer perspectief op de begrotingstoestand van het BHG.

---

<sup>2</sup> De nieuwe studie betreft in feite een update van vroegere studies die resulteerden in een vraag naar 500 miljoen euro extra financiering. (zie bv. Cattoir e.a. 2009) De meeste van deze studies werden net als de meest recente uitgevoerd door de Facultés Universitaires Saint-Louis (FUSL) te Brussel.

## 1. De studie Vanraes meer in detail bekeken

De argumenten die worden aangehaald ter verantwoording van de 720 miljoen extra voor Brussel, lijken weinig rekening te houden met de institutionele keuzes die Brussel in het verleden heeft gemaakt, en evenmin met de reeds bestaande belastinginkomsten van en financiële tegemoetkomingen aan Brussel:

- Het ontbreken van een ruimer Brussels gemeentefonds (1) en de schaalnadelen van een klein gewest (3) zijn het gevolg van de eigen keuze van Brussel om een gewest te zijn.
- Het mislopen van federale subsidiëring voor leefloonuitkeringen e.d.m. (4) is het gevolg van de wens in het Brussels gewest om 19 autonome gemeenten (en dus 19 OCMWs) te houden.
- De kosten van pendelarbeid (2) lijken overdreven, en om deze op te vangen werd precies in de jaren 90 al de jaarlijkse federale Beliris-dotatie in het leven geroepen.
- Tenslotte worden de belastingvrijstellingen van internationale instellingen (5) nu al in belangrijke mate gecompenseerd door een hogere solidariteitsbijdrage voorzien in de Bijzondere Financieringswet (BFW) en door de hogere economische activiteit die de loutere aanwezigheid van deze instellingen binnen het gewest creëert, met hogere opbrengsten van de eigen gewestbelastingen tot gevolg.

Hierna bespreken we een aantal van de opgesomde meerkosten iets uitgebreider.

### *Het ontbreken van een ruimer gemeentefonds (437 miljoen)*

De studie voert aan dat Brussel als gewest te klein is om een hinterland te hebben dat solidair kan zijn met de grootstad, net zoals kleine Vlaamse (Waalse) gemeenten solidair zijn met de Vlaamse (Waalse) steden via het Vlaamse (Waalse) gemeentefonds. De studie klaagt aan dat door de regionalisering van het gemeentefonds in 1970, het aandeel van Brussel in de totale middelen die door de 3 resulterende gemeentefonds van België werden verdeeld, in 1 keer afgenomen zou zijn van 20,5 naar 9,36%. Maar dit was precies het gevolg van de uitdrukkelijke wens van Brussel om een (kleine) “région à part entière” te zijn. In Brussel is de dotatie aan het (Brussels) gemeentefonds per capita even groot als in Vlaanderen en Wallonië. Wat wel een belangrijk verschil is is dat grote steden in Vlaanderen en Wallonië relatief (veel) meer middelen uit hun resp. gemeentefonds toegewezen krijgen, maar ten koste van andere gemeenten uit hun gewest (solidariteit tussen kleinere gemeenten en grote steden).

Een ander probleem met deze kostenpost (de grootste uit de nieuwe studie) is dat er hier een aanzienlijk risico op dubbeltelling is met andere aangevoerde kostenposten, bv. kosten van vervoer van pendelaars, en gemiste betoelaging voor grootstedelijke armoede (zie verder). (zie ook Van Puyenbroeck 2010)

## ***Kosten veroorzaakt door pendelaars (235 miljoen)***

30% van de gewestuitgaven voor transport zouden volgens de nieuwe studie dienen om het transport van pendelaars te verzorgen, terwijl we zouden verwachten dat de Vlaamse (invalswegen en ring rond Brussel) en de federale overheid (NMBS) het merendeel van de transportkosten van pendelaars dragen. Om tot de 30% te komen werd blijkbaar het aandeel van pendelverkeer tijdens de spitsuren berekend, wat in totaal een overschatting oplevert. Ons zou het redelijker lijken als enkel als kosten van pendel zouden worden beschouwd de kost van het bijkomende MIVB-aanbod dat vereist is tijdens werkdagen.

We menen niet alleen dat de kosten van pendelarbeid worden overschat<sup>3</sup>, we menen ook dat pendelarbeid naar Brussel een indicator is van een veel belangrijker onderliggend fenomeen. In haar “Raming van een regionaal input-output systeem voor België” stelt het Federale Planbureau (Avonds e.a. 2008): “(...) de analytische bijdrage van het Brussels Gewest tot het Belgische BBP valt beduidend lager uit dan haar statistische bijdrage. Een kleine helft van de in het Brussels Gewest gecreëerde toegevoegde waarde vindt immers (direct of indirect) zijn oorsprong in finale vraag afkomstig uit de andere gewesten.” M.a.w. economische actoren die niet in het BHG resideren dragen in belangrijke mate bij tot het feit dat Brussel het hoogste BBP per capita heeft van de 3 Belgische gewesten en dat Brussel goed is voor bijna 20% van het Belgische BBP.

Pendelaars naar het BHG kunnen daarom veelal worden beschouwd als arbeidskrachten die productie creëren die beantwoordt aan een vraag uit de andere gewesten, en waarvan Brussel de arbeidsvaardigheden - die zij mede verworven hebben door het onderwijs dat zij veelal in het gewest genoten hebben waar zij wonen - niet kan vinden op zijn eigen grondgebied. Pendelaars kunnen worden beschouwd als economische actoren die welvaart ***importeren*** in Brussel, eerder dan dat ze er welvaart uit ***exporteren***. Het is niet Brussel dat de jobs creëert voor de pendelaars, het zijn de bedrijven in Vlaanderen en Wallonië die beroep doen op de Brusselse dienstensector die jobs creëren in Brussel.

Het besluit is hier dat niet in het minst inzake pendelverkeer de nood aan de hierboven al aanbevolen grondige KBA groot lijkt.

## ***Beliris***

Verder in verband met de (infrastructuur- en vervoer-)kosten van pendelaars maakt de studie de redenering dat de jaarlijkse Beliris-dotatie ***niet alle*** kosten die de ***hoofdstedelijke*** functie van Brussel oplegt ***aan de inwoners zelf van Brussel*** vergoedt. Meer nog, de studie vermindert de Beliris-dotatie met het bedrag bestemd voor uitgaven die worden geacht de inwoners van Brussel niet ten goede te komen, met name met 29 miljoen euro. Maar Beliris had oorspronkelijk precies tot doel

---

<sup>3</sup> Dan hebben we het nog niet over de vervoerskosten van pendelaars die het Vlaamse en het Waalse gewest dragen en waarvoor zij ook compensatie zouden kunnen vragen.

projecten te financieren die de pendelaars en andere economische actoren die van Brussel gebruik maken *precies* omdat Brussel een hoofdstad is, ten goede te komen, m.a.w. hoofdzakelijk infrastructuurprojecten met aanzienlijke spillover-effecten. De bedoeling van Beliris is dus *niet* rechtstreeks de inwoners van het BHG zelf te baten. Ons lijkt het dat de nieuwe studie hier voorbijgaat aan de oorspronkelijke motivatie voor Beliris. Beliris wordt verweten de Brusselaars niet meer te baten dan de pendelaars en de toeristen, terwijl Beliris oorspronkelijk louter de bedoeling had te vermijden dat Brussel de kosten die niet-ingezetenen veroorzaken in Brussel doordat Brussel een hoofdstedelijke functie heeft, zelf zou moeten dekken. (zie ook Van Puyenbroeck 2010)

Er is nog een 2<sup>de</sup> probleem. In de nieuwe studie wordt extra Beliris-financiering gevraagd voor onder meer een uitbreiding van het Brusselse metronet, het soort projecten waarvoor Beliris oorspronkelijk was opgericht. Maar de jaarlijkse Beliris-dotatie van 125 miljoen euro wordt nu al deels besteed aan projecten die geen rechtstreeks verband houden met hoofdstedelijke functies, b.v. de betoelaging van culturele en wetenschappelijke instellingen en het opknappen van achtergestelde wijken. (zie tabel 1) Bovendien stelt de nieuwe studie zelf (op blz. 56) dat een aantal uitgaven die in het verleden via Beliris werden verricht, *hoedanook* zouden zijn verricht, dus ook zonder Beliris. Beliris bereikt dus minstens voor een deel zijn doel niet. Tenslotte kan worden vermeld dat bij wijze van economische relance-maatregel de Beliris-bedragen voor 2009 en 2010 werden opgetrokken tot resp. 195 en 150 miljoen euro.

**Tabel 1: Overzicht van de Beliris-begrotingen voor 2009 en 2010<sup>4</sup>**

Mio euro	Begroting 2009	Vastgelegd in 2009	Begroting 2010 (=begroting 2010 + overdracht 2009)
<i>Verkeer</i>	119	76	105
<i>“Strategische zones” (waaronder Cultureel Centrum EU, MSK, jeugdherberg, PSK)</i>	55	23	47
<i>Openbare ruimtes en gebouwen (= vernieuwing van historische gebouwen en aanleg van sportinfrastructuur)</i>	46	21	27
<i>Wijkvernieuwing</i>	116	46	80
<i>Groene ruimtes</i>	38	8	28
<i>Cultuur</i>	17	9	12
<i>Werkingskosten</i>	20	7	23
<b>Totaal</b>	<b>411</b>	<b>191</b>	<b>322</b>

Bron: [www.laurette-onkelinx.be](http://www.laurette-onkelinx.be); Algemene Uitgavenbegroting 2010 van de federale overheid, afdeling “FOD Vervoer en mobiliteit”

### ***Schaalnadelen van een klein gewest (90 miljoen)***

De studie vraagt verder een federale compensatie voor van de Brusselse “administratieve en politieke structuren”. Tabel 3 hieronder op basis van de berekeningen van Robert Deschamps e.a. van de Universiteit van Namen toont aan dat deze structuren inderdaad de duurste zijn van de 3 gewesten. Deels is dat aannemelijk omdat de vaste kosten van overheden van kleine gebieden in verhouding verwacht worden hoog te zijn (schaalnadeel). Maar een klein gewest (“à part entière”) zijn was precies de eigen keuze van Brussel. Bovendien pleiten verschillende Brusselse politici zelf voor een vereenvoudiging van het Brusselse bestuur en een vermindering van het aantal bestuurlijke actoren. En tenslotte ontvangt Brussel nu reeds een aanzienlijke federale financiering voor zijn bijzondere, tweetalige bestuursmodel, vooral ten bate van de Gemeenschapscommissies (die niet door de studie in rekening wordt gebracht) en ten bate van de Brusselse gemeenten. (zie tabel 2)

<sup>4</sup> De begrote totalen per jaar zijn groter dan de resp. dotaties omdat Beliris recentelijk een aanvang heeft gemaakt met het inhalen van zijn uitgavenachterstand (binnen Beliris kunnen niet-uitgegeven middelen worden overgedragen naar het volgende jaar).



## ***Grootstedelijke kansarmoede (90 miljoen)***

De studie stelt dat grotere OCMWs zoals dat van Antwerpen, ***verhoudingsgewijs*** een grotere federale subsidie ontvangen. Hoe hoger het aantal steuntrekkers dat op een OCMW beroep doet, hoe hoger ***het aandeel*** in het leefloon dat federaal wordt gesubsidieerd. De studie berekent de subsidie die Brussel mist doordat zijn OCMWs niet de omvang hebben van dat van Antwerpen. De studie lijkt hiermee vooral een argument aan te reiken voor een fusie van de 19 Brusselse OCMWs, eerder dan voor extra financiering.

## ***Niet-vergoeding van de belastingvrijstellingen voor o.m. EU en NAVO (312 miljoen)***

Brussel geniet een aanzienlijke en toenemende solidariteitsbijdrage voorzien door de BFW, gezien de berekening ervan enkel gebaseerd is op de (in het BHG afnemende) omvang van de geïnde personenbelasting per capita (en b.v. niet op de omvang van de geïnde vennootschapsbelasting per capita of op de omvang van de geïnde eigen gewestbelastingen). De internationale ambtenaren die in Brussel wonen betalen geen Belgische personenbelasting, waardoor de solidariteitsbijdrage die Brussel uit de BFW ontvangt, toeneemt. De nieuwe studie in opdracht van de Brusselse regering stelt echter vast dat deze solidariteitsbijdrage Brussel onvoldoende compenseert voor de belastingvrijstelling van de internationale instellingen op zijn grondgebied. Daarom stelt de nieuwe Brusselse studie voor deze solidariteitsbijdrage aan Brussel verder te verhogen.<sup>5</sup>

De hier door de nieuwe studie aangevatte discussie over de kosten van het statuut van internationale hoofdstad is voor ons opnieuw een aanleiding om een lans te breken voor een grondige KBA. Als de functie van internationale hoofdstad tot gemiste inkomsten leidt, dat leidt zij zeker ook tot bepaalde meerontvangsten, die we echter niet in de studie terugvinden.

## **2. “The bigger picture”**

Maar we wensen in deze korte bijdrage tot het debat niet zozeer diep in te gaan op de gefundeerdheid en relevantie van afzonderlijke soorten niet-gedekte meerkosten. We willen hierna vooral een beeld trachten te schetsen van de ***globale*** inkomsten- en uitgavenzijde van het Brussels Gewest, en dat bovendien binnen het perspectief plaatsen van de financiële toestand van andere hoofdsteden binnen de EU.<sup>6</sup> Hiermee

---

<sup>5</sup> Echter, de internationale ambtenaren die niet in Brussel maar in Vlaanderen of in Wallonië wonen, betalen daar uiteraard evenmin Belgische personenbelasting, terwijl Vlaanderen daar niet voor wordt gecompenseerd, in de vorm van een solidariteitsbijdrage of in een andere vorm (Wallonië wel).

<sup>6</sup> Begrotingsaspecten van de Brusselse ***gemeenten*** zullen hierbij slechts zijdelings aan bod komen. Een volledige opname van de begrotingsstoestand van de Brusselse gemeenten valt hier buiten ons tijdsbestek, ondanks de relevantie ervan:

- De Brusselse gemeenten genieten mee van de belangrijke Brusselse belastbare basis inzake vastgoed in de vorm van opcentiemen op onroerende voorheffing.



willen we op een meer omvattende manier aantonen dat de nieuwe vraag naar 720 miljoen extra financiering niet alleen de inkomstenzijde van het Brussels gewest onderschat, maar bovendien (en vooral) nalaat mogelijkheden te exploreren inzake rationalisering van de huidige uitgavenstructuur van het Brussels Gewest. Het plan van Groen!/Ecolo voor Brussel dat bekendgemaakt werd op 20 december bevat wat dit laatste betreft wel een aantal voorstellen voor een Brusselse staatshervorming. Het plan mist echter een financieel luik en het is dan ook niet duidelijk hoeveel besparingen er het gevolg van zouden zijn.

### ***Een vrij rooskleurige Brusselse inkomstenzijde***

De berekeningen in de studie van Koen Algoed over de financiering van Brussel (2009) tonen aan dat Brussel –per capita uitgedrukt- nu reeds aanzienlijk meer middelen ontvangt dan de 2 andere gewesten. Dit is ook duidelijk uit onderstaande tabel 2 (onderste rij), die de Brusselse financiering illustreert voor het jaar 2009. Algoed berekende dat deze meerfinanciering Brussel in 2007 550 miljoen euro bedroeg.<sup>7</sup> We veronderstellen dat de meerfinanciering in 2009 van dezelfde grootte-orde was (wat niet zonder meer af te leiden is uit tabel 2). Deze 550 miljoen meerontvangst op jaarbasis is interessant om te vergelijken met de 720 miljoen euro aan extra financiering die de nieuwe studie vraagt.

- 
- De Brusselse gemeenten hebben wel het nadeel dat zij rechtstreekse geen compensatie ontvangen voor de zwakkere Brusselse basis inzake personenbelasting (gederfde opcentiemen op de personenbelasting), i.t.t. de solidariteitsbijdrage die wordt ontvangen door het BHG.
  - Het BHG neemt bepaalde typische gemeentetaken in grote mate over van de Brusselse gemeenten, die op hun beurt bepaalde taken van de Franse gemeenschap overnemen. (zie ook Algoed april 2009 blz. 8-9)

<sup>7</sup> Algoed berekende daartoe het totale bedrag dat het BHG per capita meer ontvangt uit de federale dotaties voorzien binnen en buiten de BFW en uit de eigen gewestbelastingen, in vergelijking met de 2 andere gewesten.

**Tabel 2:** *Inkomstenzijde van het BHG (in vergelijking met het Vlaams Gewest (VG) en het Waals Gewest (WG), uitgezonderd gemeentelijke inkomsten en uitgezonderd die middelen besteed door de Vlaamse en Franse Gemeenschap die aan Brussel toe te rekenen zijn)*

<i>2009 miljoen euro</i>	<b>VG</b>	<b>WG</b>	<b>BHG</b>
<b>Opbrengst eigen gewestbelastingen (1):</b>	4065	2093	1033
Waarvan registratierechten	1807	820	387
<b>BFW (2):</b>			
Waarvan PB-dotatie	5409	3314	808
(Waarvan solidariteitsbijdrage inbegrepen in PB-dotatie	0	803	259)
(Waarvan trekkingsrechten tewerkstellingsprogramma's	262	185	39)
<b>Federale dotaties ten gunste van Brussel buiten de BFW (3):</b>			
Waarvan Beliris			195*
Waarvan Gemeenschapscommissies (GGC + VGC/COCOF)			66+31
Waarvan Stad Brussel + bepaalde Brusselse gemeenten			98+33
<b>Totaal (1) + (2) + (3)</b> ( = ondergrens voor wat Brussel betreft)	<b>9474</b>	<b>5407</b>	<b>2264</b>
<b>Aandeel eigen gewestbelastingen daarin (%)**</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>46</b>
<b>Opbrengst eigen gewestbelastingen per capita (in euro)</b>	<b>657</b>	<b>601</b>	<b>977</b>
<b>Totale middelen (1) + (2) + (3) per capita (in euro)</b>	<b>1530</b>	<b>1553</b>	<b>2140</b>

\* jaarlijkse 125 miljoen euro + extra 70 miljoen euro in 2009 als deel van het federale "relanceplan"

\*\* deze ratio is voor Brussel in 2009 lager dan voorgaande jaren, wegens de combinatie van de economische crisis met het belang van de vastgoedsector voor de Brusselse eigen belastingontvangsten, met als gevolg ook een kleiner verschil tussen deze ratio voor Brussel en de ratio's voor de andere gewesten dan in andere jaren

Bronnen: AUB 2010; RMB 2010; AT bij de AUB 2010; Algoed april 2009; FOD Financiën; StatBel; eigen berekeningen

De 550 miljoen netto-meerontvangst op jaarbasis is vooral toe te schrijven aan volgende 2 factoren:

### *1) Opbrengst van eigen gewestbelastingen*

De in euro termen belangrijkste gewestelijke belastingen van Brussel zijn zoals gezegd de registratierechten (zie ook tabel 2). Deze brengen per capita veel meer op in Brussel dan in de andere 2 gewesten. Vooral door toedoen van de registratierechten, maar ook door toedoen van de eveneens met vastgoed verbonden successierechten en onroerende voorheffing, is er geen gewest in België dat zoveel belastingautonomie heeft als Brussel, uitgedrukt in termen van aandeel van eigen belastingopbrengsten in de totale inkomsten. Volgens Brussels Minister van Financiën Vanraes in een opiniestuk in De Tijd van 16-12-2010 bedraagt deze autonomie maar liefst 50%.

Nu is het opvallend dat het voordeel van een groot potentieel aan opbrengsten van de eigen gewestbelastingen door de studie in opdracht van de Brusselse regering niet wordt erkend. Volgens de studie genereert de Belgische belastingwetgeving, inbegrepen de BFW, netto nauwelijks financieel voordeel voor Brussel. B.v. de hoge Brusselse vastgoedprijzen zouden er vooral voor zorgen dat de koopkracht van de Brusselaars vermindert, alsook dat de verblijfskosten van de Brusselse overheden hoog zijn. Opnieuw menen wij dat men de zaken niet op hun kop mag zetten: dat b.v. in Brussel de vastgoedprijzen boven het Belgische gemiddelde liggen geldt voor ons als een aanduiding van de zeer grote economische basis van de stad, die bovendien in sterke mate de Brusselse schatkist ten goede komt, vooral in de vorm van hoge opbrengsten uit registratierechten (zie ook tabel 2), maar ook in de vorm van vrij hoge opbrengsten uit successierechten en onroerende voorheffing.<sup>8</sup> Op deze manier plukt de overheid van het BHG dus wel degelijk, zij het onrechtstreeks, de vruchten van het feit dat ongeveer 20% van het Belgische BBP op Brussels grondgebied wordt gerealiseerd.<sup>9</sup> Het Nederlandse CPB (2010) hanteert een gelijkaardige interpretatie: hoge grondprijzen zijn de weerspiegeling van bereidheid van de eigenaars van gronden en gebouwen om te betalen voor de nabijheid van voorzieningen. Belastingen op deze hoge grondprijzen zijn volgens het CPB bovendien de beste manier om die lokale publieke voorzieningen te financieren.

Als Brussel echter vindt dat zijn registratierechten te hoog zijn, heeft het als gewest de mogelijkheid deze registratierechten te verlagen. Of als Brussel meent dat het inkomsten tekortkomt, heeft het als gewest de mogelijkheid zijn eigen inkomsten te verhogen. Een voorbeeld is dat uit berekeningen van onder meer de Vlaamse Milieumaatschappij (2010) en Test-Aankoop (2009) blijkt dat leidingwater over heel België bekeken het goedkoopst is in Brussel. In de andere gewesten werden belastingen ingevoerd op waterverbruik om de aanleg en het onderhoud van rioleringen en om waterzuivering te betalen. Dergelijke belastingen zijn nochtans het meest aangewezen in gewesten waar vrij veel inwoners geen personenbelasting –en dus ook geen gemeentelijke opcentiemen- betalen, zoals in het BHG.

## 2) Extra federale dotaties voor Brussel

Het Brussels gewest ontvangt sinds zijn oprichting allerhande federale dotaties voor zijn hoofdstedelijke functie en zijn tweetalig statuut. De belangrijkste zijn Beliris, de federale dotaties aan de Gemeenschapscommissies, en de federale dotaties aan de Brusselse gemeenten. (zie tabel 2)

Daarnaast volstaat het te grasduinen in de federale begroting –bv. in de afdeling FOD Binnenlandse Zaken-, om nog allerhande (eerder kleine) posten uitsluitend ten gunste van Brussel (bv. extra middelen voor brandweer en voor politie), en posten die Brussel

---

<sup>8</sup> Opnieuw stoten we hier op een onderwerp waarover een grondige KBA nodig is. (zie Van Puyenbroeck 2010 voor een gelijkaardige bevinding)

<sup>9</sup> Overigens, de Vlaamse en Waalse gewestoverheden plukken evenmin rechtstreeks de vruchten van het Belgische BBP dat op hun grondgebied wordt verwezenlijkt.

meer dan gemiddeld ten goede komen (bv. federale grootstedenfonds), op het spoor te komen.

Meerdere van deze kleinere dotaties, alsook de federale dotaties aan de Gemeenschapscommissies, worden door de nieuwe studie niet in rekening gebracht, terwijl Beliris zoals gezegd wordt onderschat.

Meerdere van de extra dotaties buiten de reguliere dotaties voorzien in de BFW zijn bestemd voor andere Brusselse overheden dan de Brusselse gewestoverheid, maar deze andere overheden opereren evenzeer op het gebied van het Brussels gewest. Als gevolg hiervan bemoeilijkt het loutere aantal aan actoren via dewelke Brussel middelen ontvangt op zich het zuinig begrotingsbeheer in Brussel. Deze veelheid verzwakt niet enkel de Brusselse “hard budget constraint”, maar ook bemoeilijken de uiteenlopende criteria voor middelenverwerving die deze actoren kenmerken, hun uiteenlopende voorspelbaarheid, en het gebrek aan overzicht erop (tabel 2 onderneemt een bescheiden poging) het Brusselse begrotingsbeheer in het algemeen. Ze vertroebelen tenslotte het zicht op de gefundeerdheid van elke nieuwe vraag naar extra middelen.

### *Een zorgwekkende Brusselse uitgavenzijde*

Op basis van cijfers van Robert Deschamps e.a. van de Universiteit van Namen hebben we in tabel 3 berekend dat Brussel per capita het meeste uitgeeft van alle 3 gewesten, zowel inbegrepen als niet inbegrepen de uitgaven van de Franse, resp. Vlaamse gemeenschap.<sup>10</sup> (Dat tabel 3 ook de **gemeenschaps**uitgaven omvat, is de belangrijkste verklaring voor het grote verschil tussen de ontvangsten per capita in tabel 2 en de uitgaven per capita in tabel 3. Verder maakt ook de opname van bepaalde gemeentelijke inkomsten voor het BHG en van Beliris in tabel 2 dat tabel 2 en tabel 3 niet goed vergelijkbaar zijn. De gemeentelijke en de Beliris-uitgaven zijn immers niet zijn opgenomen in tabel 3.)

Opvallend in tabel 3 zijn de hoge uitgaven voor uitrusting en transport. Wellicht zijn er meerkosten verbonden aan openbaar vervoer organiseren in een grootstad (b.v. het uitbaten van een metronet) maar de kleine afstanden en de grote bevolkingsdichtheid vergeleken met Vlaanderen en Wallonië doen verwachten dat er ook kosten- (en opbrengsten-)voordelen voor Brussel zijn. De MIVB blijkt vooral een zware kostenstructuur te hebben, met kosten per aangeboden km van 10 euro in 2007, wat meer dan het dubbele was van De Lijn en TEC.

---

<sup>10</sup> De uitgaven van de Franse, resp. Vlaamse gemeenschap worden door Deschamps e.a. volgens bevolkingsaandelen verdeeld over Brussel en Wallonië, resp. Brussel en Vlaanderen. Maar misschien is dit een verkeerde werkwijze, zie Brussels minister Brigitte Grouwels in het Belang van Limburg (3 januari 2011): “Brussel is goed voor iets meer dan 20 procent van de Franstaligen maar krijgt slechts 10 procent van de Franse gemeenschapsbegroting”. Echter, als dit laatste juist zou zijn, zouden hiermee nog steeds maar een fractie van de Brusselse meeruitgaven tegenover de andere 2 gewesten zijn verklaard.

**Tabel 3: Uitgavenzijde van het BHG (in vergelijkend perspectief, en uitgezonderd gemeentelijke uitgaven)**

<b>Euro per capita, 2009</b>	<b>VG</b>	<b>WG</b>	<b>BHG</b>
Gewestuitgaven	1258	1486	<b>2000</b>
waarvan economisch beleid	161	286	182
waarvan tewerkstellingsbeleid	210	314	273
waarvan gemeenten en provincies	339	400	364
waarvan uitrusting en transport	387	286	<b>727</b>
Gemeenschapsuitgaven zonder onderwijs	629	543	636
Onderwijsuitgaven	1468	1486	1545
Schuldendienst	5	114	<b>273</b>
Uitgaven inzake “administratie”	387	371	<b>455</b>
<b>Totaal</b>	<b>3742</b>	<b>4000</b>	<b>4909</b>

**Bron:** Deschamps e.a. (FUNDP) ; eigen berekeningen

Ook in het algemeen blijken de Brusselse gewestuitgaven groter te zijn dan die van Vlaanderen en Wallonië. Dit komt onder meer doordat het Brussels gewest de Franse Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschap blijkt te betoelagen voor onder meer onderwijs en welzijn.<sup>11</sup> Dit gebeurt volgens Minister Vanraes in zijn opiniestuk in De Tijd van 16-12-2010 voor een jaarlijks bedrag van 300 miljoen<sup>12</sup> op een totale begroting van ongeveer 3 miljard. Met dergelijke betoelaging ondergraaft Brussel in feite een deel van zijn vraag naar herfinanciering.

Tenslotte vallen ook de hoge Brusselse uitgaven voor de dienst van de Brusselse overheidsschuld in vergelijking met de andere gewesten op. Dat Brussel totnogtoe grotere begrotingstekorten heeft toegelaten dan de andere gewesten zou kunnen wijzen op een anticipatie van federale herfinanciering (in de economie ook “bail-out” genoemd, voor een land als Duitsland beschreven door Rodden 2005).

Het parlement van het BHG zou het federale Rekenhof meer kunnen inschakelen om bepaalde aspecten van de Brusselse uitgavenstructuur kritisch te onderzoeken. Terwijl we b.v. wat betreft de uitgaven van het Vlaamse gewest talrijke afzonderlijke onderzoeksrapporten vinden op de website van het Rekenhof (75 over de laatste 10 jaar), vinden we voor wat betreft het BHG (uitgezonderd de Gemeenschapscommissies) over de laatste 10 jaar slechts 7 afzonderlijke onderzoeksrapporten, waarvan er 3 over hetzelfde onderwerp gaan (het waterzuiveringsstation Brussel-Noord).

<sup>11</sup> We verwijzen hierbij opnieuw naar de uitspraak van Minister Grouwels: de betoelaging van de Franse Gemeenschap door het BHG zou de keerzijde van de onderfinanciering van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap op Brussels grondgebied door deze Franse Gemeenschap kunnen zijn.

<sup>12</sup> Volgens het antwoord van het kabinet-Vanraes op een parlementaire vraag zou de 300 miljoen bestaan uit 256 miljoen dotaties aan de gemeenschapcommissies en ongeveer 50 miljoen eigen uitgaven op het gebied van onderwijs en welzijn.

## *Een EU-perspectief op de financiële toestand van hoofdsteden*

Graham Bird en Enid Slack van de Universiteit van Toronto, die zich specialiseerden in financiering van grootsteden, stellen dat de belastbare basis van de meeste steden in de wereld groter is dan die van hun ommeland, wat de vraag naar financiële transfers vanuit dit ommeland in het algemeen weinig gerechtvaardigd maakt. (zie b.v. Bird en Slack 2007)

De statistieken van Eurostat in zijn Regional Yearbook 2010 ondersteunen niet alleen de stelling van Bird en Slack, maar tonen ook de uitzonderlijke toestand van Brussel in Europees perspectief aan. In 18 van de 23 lidstaten van de EU waarover Eurostat cijfers verzamelt zijn de hoofdsteden het gebied met het hoogste BBP per capita (toestand in 2007; zie Eurostat 2010). Brussel behoort niet tot de 5 uitzonderingen. In BBP per capita termen was Brussel in 2007 zelfs de 3<sup>de</sup> rijkste hoofdstad van de EU (na Londen en Luxemburg).

Eurostat komt tot een vergelijkbare bevinding voor het primaire en het beschikbare inkomen per capita.<sup>13</sup> In 13 van de 20 lidstaten van de EU waarover Eurostat cijfers verzamelt zijn de hoofdsteden het gebied met het hoogste beschikbare inkomen per capita (toestand in 2007).<sup>14</sup> Hier behoort Brussel wel tot de uitzonderingen, samen met o.m. Berlijn, Rome en Madrid.<sup>15</sup> (zie figuur 1)

Eurostat stelt verder vast dat voor de meeste EU15-hoofdsteden, de ratio beschikbaar inkomen / primair inkomen lager is dan 80%. Dit betekent dat deze veelal rijkste regio's van het land in kwestie in verhouding het meeste bijdragen tot de overheidsontvangsten en/of in verhouding het minste genieten van overheidsuitgaven. Jammer genoeg verstrekt Eurostat geen cijfer inzake deze ratio voor Brussel. Het is opvallend dat de meeste studies naar intergewestelijke publieke stromen in België daarentegen vaststellen dat het BHG nauwelijks netto-bijdraagt tot de Belgische intergewestelijke publieke stromen, of er zelfs netto-begunstigde van is. (zie bv. Vives 2010, eveneens gebaseerd op het woonplaatscriterium)

Een dieper onderzoek naar de financiële toestand van Brussel in EU-perspectief verdient hier aanbeveling.

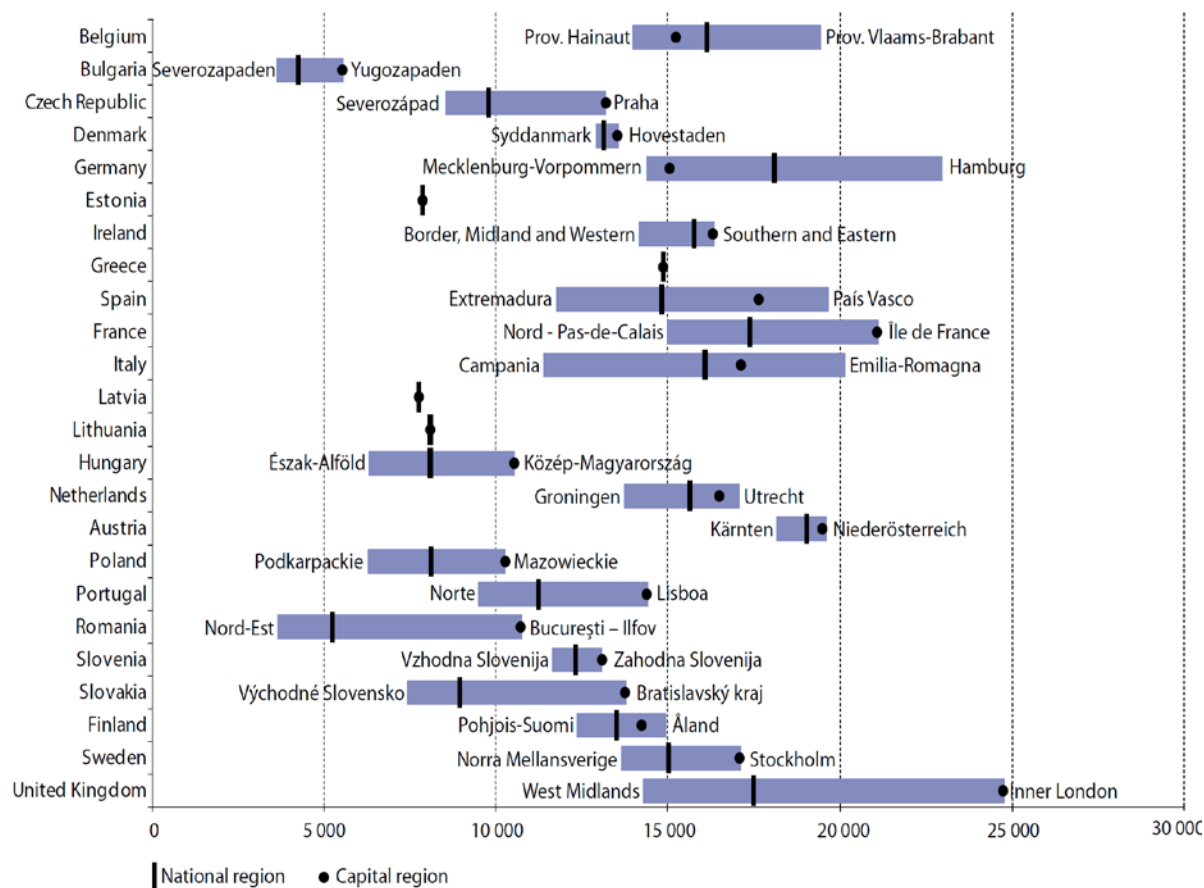
---

<sup>13</sup> Primair en beschikbaar inkomen zijn betere maatstaven van welvaart dan het BBP per capita, omdat deze eerste woonplaatsbegrippen zijn, i.t.t. het BBP, dat een werkplaatsbegrip is. M.a.w. de inkomensmaatstaf corrigeert voor pendel en het BBP niet.

<sup>14</sup> Eurostat stelt bovendien vast dat de welvaarts kloof tussen hoofdsteden en de rest van het land in de EU toeneemt.

<sup>15</sup> Het is wel opletten met de vergelijkbaarheid van hoofdsteden van EU-lidstaten. Eurostat neemt immers de administratieve grenzen van hoofdsteden per lidstaat over, administratieve grenzen die qua omvang en betekenis sterk kunnen verschillen van lidstaat tot lidstaat. (zie ook de kritiek van Cheshire 2010)

**Figuur 1: Beschikbaar inkomen per capita in de EU (per NUTS2 regio), 2007**



**Bron:** Eurostat 2010 blz. 95  
Eurostat-schatting voor Brussel



### 3. Besluit

Brussel heeft relatief gezien meer inkomsten dan het Vlaams en het Waals gewest, en verricht relatief gezien meer uitgaven. Natuurlijk heeft Brussel als grootstad kosten die een plattelandsgemeente niet heeft, maar dat geldt evenzeer voor bepaalde opbrengsten. De nieuwe studie van Verdonck e.a., die 720 miljoen extra op jaarbasis voor Brussel vraagt, onderschat de inkomstenzijde: bepaalde dotaties worden niet opgenomen en de gewestelijke belastinggrondslag wordt niet als een voordeel erkend. Bovendien stelt de nieuwe studie geen hervormingen voor om beleidsruimte te creëren aan de uitgavenzijde. (Dit laatste wordt eveneens geïncrimineerd door Van Puyenbroeck 2010)

Brussel heeft in het verleden meermaals genoten van een federale herfinanciering. Brussel wenst nu nogmaals zijn “soft budget constraint”<sup>16</sup> te benutten middels een beroep op de (chronisch deficitaire) federale schatkist. In de economie noemt men dat een “tragedy of the commons”. Brussel wenst een volwaardig gewest te zijn (“région à part entière”) op gelijke voet met Vlaanderen en Wallonië, maar toch verschillende financiële compensaties te ontvangen met als argument zijn statuut van (klein) gewest. Beide lijken moeilijk te verzoenen.

We verwijzen hier naar het buitenlandse voorbeeld van het “Berlin-Urteil” in oktober 2006 door het Duitse Grondwettelijk Hof: dit stelde paal en perk aan het inroepen van de “Haushaltsnotlage” (begrotingsnoodtoestand) door Duitse deelstaten, inzonderheid (maar niet uitsluitend) door de stadstaat Berlijn. In de periode voor oktober 2006 gold in geval een “Haushaltsnotlage” werd ingeroepen bijstandsplicht tussen deelstaten (ook onderling) en bondsstaat. Om op dergelijke hulp beroep te kunnen doen, moeten deelstaten sinds oktober 2006 bewijzen dat hun uitgaven per capita voor bepaalde doeleinden niet boven het bondsgemiddelde liggen, en dat ze alle eigen mogelijkheden tot sanering uitgeput hebben.<sup>17</sup> (zie b.v. FAZ 19 oktober 2006)

Vives ziet wel een *indirecte* mogelijkheid tot extra financiering van Brussel (zie Heremans e.a. 2009), met name door een gedeeltelijke regionalisering van de nu nog federale vennootschapsbelasting. Een dergelijke regionalisering is een element in het voorstel van Vives ter hervorming van de BFW. Omdat de (netto-)herfinanciering die Vives voorstelt in de 1<sup>ste</sup> plaats bedoeld is als responsabilisering (een verharding van de “soft budget constraint” van de gemeenschappen en gewesten in België), is zij volgens ons duurzamer dan ad hoc extra dotaties voor Brussel te voorzien uit de federale schatkist buiten de BFW om.

---

<sup>16</sup> Dergelijke “soft budget constraint” kenmerkt overigens alle gemeenschappen en gewesten in België, mede door toedoen van het grote gewicht van federale dotaties in hun financiering.

<sup>17</sup> Het “Berlin-Urteil” neemt niet weg dat de Duitse “Finanzausgleich” (het horizontale vereveningsmechanisme dat vergelijkbaar is met het Belgische solidariteitsmechanisme) ondertussen de Duitse stadstaten (Berlijn, Bremen en Hamburg) blijft bevoordelen door te veronderstellen dat hun uitgavenbehoeften per capita groter zijn dan gemiddeld. (zie Leibfritz 2009)

## **Bronnen:**

Koen Algoed (april 2009), “De onderfinanciering van Brussel: een mythe?”, Vives beleidspaper n°7.

Koen Algoed (juli 2009), “The incentive effects of the Belgian equalization scheme: proposals for reform”, Vives discussion paper n°6.

Luc Avonds e.a. (september 2008), “Raming van een regionaal input-output systeem voor België”, Federaal Planbureau, Working Paper 18-08.

Belang van Limburg (3 januari 2011), “Brussel is niet de hoofdstad van België”.

Richard Bird and Enid Slack (2007), “An approach to metropolitan governance and finance”, Environment and planning C: Government and policy.

Ph. Cattoir, J. Vaesen, G. Van der Stichele, M. Verdonck, P. Zimmer (2009), “Overheidsfinanciën, financiering en fiscaliteit in Brussel”, Brussels studies, Synthesenota nr. 16.

Paul C. Cheshire (London School of Economics) (2010), “Why Brussels needs a City-Region for the City”, in: “What does geography teach us about the future of Belgium’s institutions?” Re-Bel E-book 7. <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-7/Cheshire.pdf>

CPB en Atlas voor Gemeenten (2010), “Stad en land”, [www.cpb.nl/stadenland](http://www.cpb.nl/stadenland)

Eurostat (2010), Eurostat Regional Yearbook 2010. Chapters „GDP“ and „Household accounts“.

FOD B&B (2008), “Algemene uitgavenbegroting 2009”, “Rijksmiddelenbegroting 2009” en “Algemene toelichting 2009”.

FOD Financiën, website Studie- en Documentatiedienst  
<http://docufin.fgov.be/intersalgnl/thema/stat/Stat.htm>

Frankfurter Allgemeine Zeitung (19 oktober 2006), „Bundesländer begrüßen Karlsruher Urteil“ en „Berlin. Land in Not”.

Groen!/Ecolo (20 december 2010), “Institutionele hervormingen aangaande het BHG”.

Dirk Heremans (KULeuven), Theo Peeters (KULeuven/Vives) en Annelore Van Hecke (KULeuven/Steunpunt Fiscaliteit en Begroting) (2009), “Towards a more efficient and responsible financing mechanism for the Belgian federation”. Paper presented at Re-Bel public event “Towards efficient and fair funding of Belgian regions” 17 december 2009.

<http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks/ebook-5-efficient-and-fair-funding-of-belgian-regions>

Willi Leibfritz (december 2009), “Fiscal federalism in Belgium”, OECD.

Jonathan Rodden (2005), “Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism”. MIT.

V. Schmitz, E. Hermans, C. Janssens, A. de Streel en R. Deschamps (2010), « Comparaisons interrégionale et intercommunautaire des budgets de dépenses 2009 des Entités fédérées », Cahiers de recherche Série Politique Economique. Fundp/Cerpe, N°43 - 2010/01.

Test-Aankoop (oktober 2009), “Waterprijzen variëren sterk”.

Tom Van Puyenbroeck (29 november 2010), “Opmerkingen bij de “Studie voor een juiste financiering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. HUBrussel, Creme.

Jean-Luc Vanraes, Minister van Financiën van het BHG (16-12-2010), “Waarom de Brusselse motor gesmeerd moet worden”, De Tijd.

Magali Verdonck, Michèle Taymans, Stefan Ector (oktober 2010), « Étude pour un juste financement de la Région de Bruxelles-Capitale. Rapport final de la recherche réalisée à la demande de Monsieur Jean-Luc Vanraes, Ministre des Finances, du Budget et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale ». Centre d’Études Régionales Bruxelloises FUSL.

Vives (2010), “Update van de berekening van de stromen van overheidsmiddelen tussen de gewesten voor het jaar 2007”. Vives-beleidspaper nr. 13.

Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) (2010), “Evaluatie bovengemeentelijke en gemeentelijke bijdrage 2008/2009. Eindrapport Economisch Toezichthouder.”